

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	大規模災害発生時における業務継続体制
著者 / 所属	村田 和彦 / 国土交通委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	449号
刊行日	2022-9-9
頁	137-151
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220909.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220909.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

# 大規模災害発生時における業務継続体制

村田 和彦

(国土交通委員会調査室)

1. はじめに
2. 業務継続を支える仕組み
  - (1) 民間企業等
  - (2) 地方公共団体
  - (3) 政府
3. 国会における業務継続を支える仕組み
4. 災害緊急事態の布告と国会との関係
5. 主な課題
  - (1) 国会の業務継続計画の在り方
  - (2) 災害緊急事態の布告と国会をめぐる課題
  - (3) 集中する国会関係施設
  - (4) 参集要員用宿舎の確保の必要性
  - (5) 民間企業、地方公共団体における業務継続計画の策定促進
6. おわりに

## 1. はじめに

平成23年3月の東日本大震災の教訓を踏まえて、政府は、南海トラフ地震、首都直下地震に続いて、令和3年12月、日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震の被害想定を公表した。その中で、建物被害が最大約22万棟、死者が同19.9万人、寒冷状況により低体温症での死亡リスクが高まる低体温症要対処者が同4.2万人との推計がなされている<sup>1</sup>。また、令和4年5月、東京都は、都内で最大規模の被害が想定される都心南部直下地震で震度6強以上の範囲は区部の約6割に広がるとした上で、建物被害が194,431棟、死者が6,148人とする新たな被害想定（以下「東京都被害想定」という。）を公表した<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 内閣府（防災担当）「日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震の被害想定について」（令3.12.21）

<sup>2</sup> 東京都防災会議「首都直下地震等による東京の被害想定報告書」（令4.5.25）

令和4年3月には最大震度6強の福島県沖を震源とする地震、同年6月には同6弱の石川県能登地方を震源とする地震が発生している。我が国は、阪神・淡路大震災があった平成7年以降だけでも、最大震度7が6回、同6強が16回、同6弱が37回発生している。最大震度6弱以上の地震は、平成23年が9回、平成28年が10回など集中する年もあるものの、比較的頻繁に発生している<sup>3</sup>。

令和4年1月15日に発生したトンガ王国フンガ・トンガーフンガ・ハアパイ火山の大規模噴火に伴い、現地から8,000km離れている我が国太平洋岸にも広く津波警報・注意報が発令されるなど、火山噴火による影響を改めて意識させられた。我が国でも、前回の宝永噴火（1707年）から300年以上が経過する富士山について、次の噴火が懸念されている。

中央防災会議防災対策実行会議大規模噴火時の広域降灰対策検討ワーキンググループ「大規模噴火時の広域降灰対策について一首都圏における降灰の影響と対策―富士山噴火をモデルケースに―（報告）」（令2.4）の別添資料で示された降灰シミュレーションによると、宝永噴火の規模・噴出率を前提とした場合、東京（新宿区付近）で最大10cm程度の火山灰が累積するとしている。微量でも鉄道の運行や道路交通に支障が生じるだけでなく、降雨時0.3cm以上で碍子（がいし）の絶縁低下による停電の発生、数cm以上で火力発電所の吸気フィルタの交換頻度の増加等による発電量の低下、基地局等の通信アンテナへの火山灰の付着による通信の障害、停電エリアの基地局等での非常用発電設備の燃料切れによる通信障害の発生が見込まれている。また、上下水道、建物への被害に加え、降灰により目・鼻・喉・気管支等に異常が生じ、呼吸器疾患や心疾患のある人の症状が悪化する可能性が指摘されている。

首都直下地震、富士山噴火などにより首都圏が被災した場合、人的・物的被害の発生はもとより、国民生活・経済、国際経済への影響も懸念され、官民の迅速な対応が求められる。そのため、大規模災害に備えて、業務（事業）継続体制の推進が不可欠となる。本稿では、民間企業等・地方公共団体・政府における業務継続を支える仕組み、国会における業務継続を支える仕組み、災害緊急事態の布告と国会との関係を紹介するとともに、業務継続をめぐるいくつかの課題を取り上げることとしたい。

## 2. 業務継続を支える仕組み

### （1）民間企業等

我が国では、阪神・淡路大震災以降、企業価値の保全・向上という観点から事業継続の重要性が認識されるようになり、特に、2001年9月の米国同時多発テロ事件を契機に、大規模災害を想定した事業継続体制の強化に向けた取組が進められていったとされる。

日本銀行は、平成14年3月には、金融機関一般の体制整備の参考として「金融機関の拠点被災を想定した業務継続計画のあり方」を、平成15年7月には、金融機関が業務継続体制の整備を進めていく上での「サウンド・プラクティス」（健全な実務）を取りまとめたものとして「金融機関における業務継続体制の整備について」を、日本銀行の業務継続体制

<sup>3</sup> 気象庁震度データベース検索<<https://www.data.jma.go.jp/eqdb/data/shindo/index.html>>より作成。本稿執筆データは令和4年8月22日午後11時59分時点。

のフレームワークを示したものとして「災害発生時における日本銀行の業務継続体制の整備状況について」を公表している<sup>4</sup>。

また、日本銀行は、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第39条に基づき、指定公共機関として防災業務計画の作成が義務付けられるとともに、首都直下地震緊急対策推進基本計画（後述）<sup>5</sup>で、重要な金融決済機能の地震発生当日中の復旧などが求められている。さらに、国際的にも、ジョイント・フォーラム<sup>6</sup>「業務継続のための基本原則」（2006.8）<sup>7</sup>、国際決済銀行支払・決済システム委員会、証券監督者国際機構専門委員会「金融市場インフラのための原則」（2012.4）<sup>8</sup>に基づき、中央銀行及び資金・証券決済システムの運営主体として、適切な業務継続計画の策定などが求められている。

民間企業においては、我が国社会や経済の安定性の確保と海外から見た我が国企業の信頼性向上の観点から、災害時における企業の事業活動の継続を図る事業継続計画<sup>9</sup>の策定、及び平時における経営戦略となる事業継続マネジメントの普及・促進が求められている。なお、事業継続計画とは、大地震等の自然災害、感染症のまん延、テロ等の事件、大事故、サプライチェーン（供給網）の途絶、突発的な経営環境の変化など不測の事態が発生しても、重要な事業を中断させない、又は中断しても可能な限り短い期間で復旧させるための方針、体制、手順等を示した計画をいい、事業継続マネジメントとは、事業継続計画の策定や維持・更新、事業継続を実現するための予算・資源の確保、事前対策の実施、取組を浸透させるための教育・訓練の実施、点検、継続的な改善などを行う平常時からのマネジメント活動をいうとされる<sup>10</sup>。

米国では同時多発テロ事件の際に事業継続計画に沿ってあらかじめ準備していたバックアップオフィス等の活用により業務の中断を最小限に抑えられた事例があり、我が国でも平成16年新潟県中越地震の際に被災企業が長期間事業再開できず経営問題に発展した事例がある一方、事業継続体制を構築していた企業では被害の抑制につながった事例があるなど、事業継続計画の重要性が実証されることとなったとされる<sup>11</sup>。

---

<sup>4</sup> 日本銀行は、①重要な金融・決済業務を特定し、当日中に終了可能な体制、②システムセンターや本店の代替施設の確保に加え、業務継続要員を指定し近隣に居住・宿泊させる体制、③定期的な訓練等により業務継続体制を検証・更新する体制を講じているとしている。（日本銀行「教えて！にちぎん「日本銀行における業務継続体制の整備に関する基本的な考え方や取り組みについて教えてください。」参照<<https://www.boj.or.jp/announcements/education/oshiete/bcp/d01.htm/>>（令4.8.23最終アクセス（以下同じ））

<sup>5</sup> 同計画では、日本銀行は首都中枢機能のうち経済中枢の一つに位置付けられている。

<sup>6</sup> バーゼル銀行監督委員会、証券監督者国際機構、保険監督者国際機構の後援により設立された組織

<sup>7</sup> 原文：The Joint Forum, High-level principles for business continuity, August 2006.

<sup>8</sup> 原文：Bank for International Settlements International Organisation of Securities Commissions, Principles for Financial Market Infrastructures, April 2012.

<sup>9</sup> 「事業継続計画」と「業務継続計画」の両者の使い分けについては、企業等の場合には多数の「業務」が相互に連携しながら実施され、全体として一つの「事業」を構成するということが多いのに対して、官公庁の場合には業務の総体を「事業」と呼ぶことも一般的ではないことから、「業務継続」という呼称の方が馴染みやすいものと考えられるとしている。（内閣府（防災担当）「中央省庁業務継続ガイドライン第1版～首都直下地震への対応を中心として～」（平19.6）2頁参照）

<sup>10</sup> 内閣府（防災担当）「事業継続ガイドライン—あらゆる危機的事象を乗り越えるための戦略と対応—」（令3.4）3～4頁参照

<sup>11</sup> 日本政策投資銀行政策企画部ロサンゼルス駐在員事務所「事業継続計画（BCP）を巡る動向と今後の展開～事業継続マネジメントによる企業価値向上～」（2006.3）

平成17年8月、内閣府（防災担当）は、民間企業の事業継続計画等の策定を促進するため、「事業継続ガイドライン第一版—わが国企業の減災と災害対応の向上のために—」を策定した。その後、東日本大震災では、我が国企業が電力、燃料等の不足に直面するとともに、サプライチェーンを介して、国内外の企業にまで経済活動の影響が及ぶなど、我が国の企業や組織の事業継続能力の向上が求められた。平成25年8月には企業・組織の平常時からの事業継続マネジメントの普及促進、災害教訓、国際動向等を反映するとともに、令和3年4月には令和元年房総半島台風、同東日本台風の教訓を踏まえて災害時の従業員等の外出抑制策等の取組を反映するなど、事業継続ガイドラインの改定が重ねられた。

## （２）地方公共団体

地震等による大規模災害が発生した際、災害応急対策や災害からの復旧・復興対策で中心的役割を担う地方公共団体には、被災したことにより、人、物、情報等利用できる資源に制約がある状況下において、優先的に実施すべき業務（非常時優先業務）を特定するとともに、業務の執行体制や対応手順、継続に必要な資源の確保等をあらかじめ定め、地震等による大規模災害発生時にあっても、適切な業務執行を行うことを目的とした業務継続計画の策定が求められている。

内閣府（防災担当）は、平成22年4月に「地震発災時における地方公共団体の業務継続の手引きとその解説（第1版）」を策定し、平成28年2月には、東日本大震災の教訓や策定後の災害事例等を踏まえて内容の拡充等を図った「大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続の手引き」に改定した。その間、平成27年5月には小規模な市町村であっても業務継続計画を容易に策定できるよう、「市町村のための業務継続計画作成ガイド」を策定している。また、令和2年4月には、災害時に被災市町村における他の地方公共団体等からの応援職員等の受入れを中心とした人的応援に関する受援計画の策定について、その検討の手がかりや参考となる事項等を整理した「市町村のための人的応援の受入れに関する受援計画作成の手引き」を策定（令3.6改定）している。

## （３）政府

平成17年9月の中央防災会議において首都直下地震対策大綱が決定され、首都中枢機関が機能継続性を確保するための計画として業務継続計画を策定する必要性が盛り込まれた。平成19年6月、内閣府（防災担当）は、業務継続計画を作成する際の作業を支援することを目的とし、その計画に盛り込む内容や計画策定手法等についてまとめた「中央省庁業務継続ガイドライン第1版～首都直下地震への対応を中心として～」を策定し、各府省はこれを参考に業務継続計画を策定するとともに、必要な措置を講じていった。

東日本大震災を経て、政府全体としての業務継続体制の構築等に取り組むことが求められた<sup>12</sup>。そのような中、首都直下地震対策特別措置法（平成25年法律第88号）に基づき、「首

<sup>12</sup> 中央防災会議防災対策推進検討会議「防災対策推進検討会議最終報告～ゆるぎない日本の再構築を目指して～」(平24.7.31)。同検討会議は、中央防災会議の新たな専門調査会として、東日本大震災における政府の対応を検証し、同大震災の教訓の総括を行うとともに、首都直下地震や東海・東南海・南海地震等の大規模災

都直下地震緊急対策推進基本計画」<sup>13</sup>及び「政府業務継続計画（首都直下地震対策）」が平成26年3月28日に閣議決定された。

政府業務継続計画は、首都直下地震が発生し、東京圏における政治、行政、経済等の中枢機能（首都中枢機能）に甚大な影響を及ぼすおそれがある場合に、政府として業務を円滑に継続するための対応方針及び当該業務を継続するために必要な執行体制、執務環境等を定めることにより、関係機関、民間事業者等の取組と相まって、首都中枢機能の維持を図り、国民生活及び国民経済に及ぼす影響を最小化することを目的としている。また、同計画は、直接的には中央省庁を対象に、首都直下地震発生時に優先的に実施する業務（非常時優先業務）<sup>14</sup>とこれを実施するために必要な執行体制、執務環境等を定めたものとしつつも、中央省庁の業務は、地方支分部局等における業務の実施や執行体制等に関する指示、連絡調整等も含むものであることから、首都直下地震発生時に求められる政府全体の取組を包含したものとしている。

被害想定としては、総理大臣官邸や中央省庁の庁舎が主に立地する東京都千代田区永田町、霞が関等の地区は、相対的に固い地盤上にあり、地震動の増幅が小さい領域に位置するため、耐震基準に適合している建物において倒壊等の大きな損傷が発生する可能性は低いとした上で、①停電、商用電話回線の不通及び断水の1週間継続、②下水道の利用支障の1か月継続、③地下鉄の運行停止の1週間継続、JR及び私鉄の運行停止の1か月継続、④主要道路の啓開に1週間を要するとしている。この場合、総理大臣官邸及び中央省庁の庁舎の一部が使用不能となることも想定されている。

各府省等は、非常時優先業務の実施を確保するため、被害想定に基づき、省庁業務継続計画を作成することとされている。平成28年4月、内閣府（防災担当）は、政府業務継続計画や防災に関する諸施策等を踏まえて、中央省庁業務継続ガイドライン第1版を全面的に見直し、「中央省庁業務継続ガイドライン第2版（首都直下地震対策）」を策定している。令和4年4月には、近年の災害の激甚化・頻発化、男女共同参画の進展や働き方の多様化等の社会情勢の変化などを踏まえて見直し、「中央省庁業務継続ガイドライン第3版（首都

---

害や頻発する豪雨災害に備え、防災対策の充実・強化を図ることを目的として設置され、関係閣僚及び学識経験者で構成されていた。同最終報告のフォローアップに加え、最終報告等に基づく各省庁の諸施策の実行を後押しするとともに、防災対策に係る省庁横断的な課題を議論し、実行に結び付けるため、平成25年3月に中央防災会議の新たな専門調査会として「防災対策実行会議」が設置され、現在に至っている。

<sup>13</sup> 平成27年3月31日に計画の変更が閣議決定されている。

<sup>14</sup> ①発生直後から概ね3日目までは、被災地域において、緊急輸送ルートを確認しつつ、人命の救助を最優先に被災者の保護を行い、被災地域の混乱を回避するために不可欠な措置を講ずる。また、金融機能の安定を確保し、国民経済上の混乱を回避するための措置を講ずるとともに、被災地域への支援による業務体制の再編を図りつつ、公共サービスの確保・提供を行う。さらに、首都直下地震による混乱等に適切に対処しつつ、我が国の存立に不可欠な防衛、公共の安全と秩序の維持及び外交の処理を中断することなく実施する。

②概ね3日目から1週間までは、引き続き被災地域における被災者の保護等に係る業務を実施しつつ、被災者への生活再建の支援を本格化させる。また、災害の事態の推移に応じ、被災地域の経済活動の代替措置を講ずるとともに、国民生活との関連性の高い公共サービスの提供水準の回復を図る。金融機能の安定、防衛、公共の安全と秩序の維持、外交関係の処理に関する業務を引き続き実施する。

③概ね1週間以降は、引き続き被災地域における被災者の生活支援等の災害応急対策に係る業務を実施する。また、業務執行の体制を回復させながら、国民生活との関連性の高い公共サービスを提供する水準の回復を図る。金融・経済機能の安定、防衛及び公共の安全と秩序の維持並びに外交関係の処理に関する業務は、引き続き実施する。

直下地震対策)」を策定している。

政府業務継続計画においては、首都直下地震以外の大規模災害が発生した場合においても、当該災害の事態の推移に応じ、同計画を参考にすることとされている。また、中央省庁業務継続ガイドラインにおいても、各府省等は、様々な発生事象に有効な対策を検討しておくことが求められており、省庁業務継続計画の対象事象を首都直下地震以外の自然災害等に拡充しておくことが望ましいとされている。

各府省等の防災対策の内容を規定している既存の計画としては、災害対策基本法第36条等に基づき指定行政機関が定める防災業務計画がある。同計画は、同法第34条で定める防災基本計画に基づき、各指定行政機関の所掌事務に関し、必要な体制を確立するとともに、災害予防業務、災害応急対策業務、災害復旧・復興業務その他防災に係る採るべき措置等を定め、的確かつ計画的な災害対策の実施・推進に資することを目的としている。政府業務継続計画は、防災業務計画を補完し、又は相まって、中央省庁が自ら被災した状況下でも、災害対応に関する業務に加え非常時優先業務を実施する計画として、常に整合を図ることが求められている<sup>15</sup>。

また、「国土強靱化基本計画ー強くて、しなやかなニッポンへー」(平30.12.14閣議決定)では、首都直下地震を始めとした大規模自然災害発生時でも政府中枢機能等を維持するため、政府業務継続計画を踏まえ、各府省等の業務継続計画の実効性を高めるための教育・訓練や評価を実施しつつ、不断に見直すこととされている。「国土強靱化年次計画2022」(令4.6.21国土強靱化推進本部決定)において、各府省庁は、電力やガスなどのエネルギーの確保、情報・通信システムの冗長性の確保、物資の備蓄、代替庁舎の確保等を推進することとされている。

ところで、鉄道を利用した通勤・通学者が多い首都圏、阪神圏を始めとする大都市圏では、一定規模以上の地震発生に伴う鉄道の運行停止により、帰宅手段が閉ざされる事態となりかねない。帰宅困難者は、東日本大震災では都内で約352万人<sup>16</sup>と推計されているが、東京都被害想定では約453万人と推計されており、その対策が必須とされている。政府業務継続計画では、省庁業務継続計画に従って非常時優先業務及び管理事務の継続に支障のない範囲内で、庁舎内の一時滞在施設において帰宅困難者を受け入れるとしている。

### 3. 国会における業務継続を支える仕組み

国会は、主権者である国民の意思を最も直接に代表する存在として、法律の制定、予算その他国の財政に関する議決、条約締結の承認、内閣総理大臣の指名、憲法の改正の発議などの幅広い権能を有している。また、衆議院と参議院の各議院は、それぞれ国政について調査を行うとともに、国民からの請願の審議を行っている。

例えば、日本国憲法は、国会を国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関であると

<sup>15</sup> 内閣府(防災担当)「中央省庁業務継続ガイドライン第3版(首都直下地震対策)」(令4.4)13頁参照

<sup>16</sup> 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会事務局(内閣府(防災担当))「帰宅困難者対策の実態調査結果について～3月11日の対応とその後の取組～」(平23.11.22)(首都直下地震帰宅困難者等対策協議会(第2回)資料)

し(第41条)、法律案は憲法に特別の定めのある場合を除き両議院で可決したとき法律となり(第59条第1項)、国の財政処理権限は国会の議決に基づいて行使しなければならない(第83条)としている。

首都直下地震が発生した場合、阪神・淡路大震災や東日本大震災のときと同様、発災後できるだけ早期に被災者支援、迅速な復旧・復興を進めるために必要な特別な措置等を内容とする立法や予算措置が求められることが予想される。

衆参両院の事務局は、中央省庁業務継続ガイドライン第1版を参考に東日本大震災での経験等を踏まえて、平成24年5月に「衆議院事務局業務継続計画(首都直下地震対策)」を、同年8月に「首都直下地震対応参議院事務局等業務継続計画」を、それぞれ策定している。

首都直下地震緊急対策推進基本計画において、国会は、首都中枢機能のうち政治中枢を担う機関として位置付けられ、その機能目標として、発災直後から必要な政治的措置がとられる環境を整備することとされた。また、首都直下地震対策特別措置法及び同基本計画では、国会も政府に準じた措置を講ずることとされた。これらを踏まえ、衆議院事務局業務継続計画、首都直下地震対応参議院事務局等業務継続計画のそれぞれが改定され、現在、衆議院は平成30年7月1日改定版、参議院は令和元年8月改定版が公表されている。

以下、首都直下地震対応参議院事務局等業務継続計画に沿って主な内容を紹介する<sup>17</sup>。

参議院事務局の業務継続は、参議院の諸機能を維持するため、①議員、議員秘書、職員等の安全を確保し、②政府との連絡手段を確保し、必要な場合に本会議、委員会等が開会できる環境を整備し、③参議院の業務継続性の確保に必要な職員の人員体制を整備し、業務資源を適切に配分するとの基本方針に基づき実施するとしている。

参議院の施設の主な被害想定は、都心南部直下地震による建物所在地の震度は6強であり、周辺のインフラについては政府業務継続計画と同様の想定がなされているとともに、建物の内外装、設備等を含め大きな被害はないが、1～2週間、参議院情報ネットワーク、インターネット及びメールなどの情報システムが使用できなくなるとしている。

発災後の非常時優先業務としては、地震発生直後に災害対策本部の設置等、3時間以内に衆議院、行政機関等との連絡体制の確立、災害関係情報の収集、議員、議員秘書、職員等の安否確認開始、正副議長、議院運営委員長等への状況報告等、3日以内に本院建物の被害状況に応じた応急対応、理事会等に係る業務、1週間以内に本会議、委員会等に係る業務を行うとしている。

帰宅困難者等への対応は、政府業務継続計画と同様、非常時優先業務を適切に実施することを基本としつつ、地域の一員としての本院による共助の取組の観点から、可能な限り支援を行うとしている。そのため、担当課は、各課室において本院建物内の来訪者及び本院建物外の帰宅困難者等の対応が円滑に進められるよう、受入れ・待避場所や誘導體制、地方公共団体との連携体制等を検討し、あらかじめ定めることとしている。

---

<sup>17</sup> 参議院ウェブサイト<<https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/oshirase/index.html>>にて全文が公表されている。



#### 4. 災害緊急事態の布告と国会との関係

災害対策基本法は、国の経済及び社会の秩序の維持に重大な影響を及ぼす異常かつ激甚な災害が発生した場合には、内閣総理大臣は災害緊急事態の布告を発し（第105条）、緊急災害対策本部を設置<sup>18</sup>することができること（第107条）、国の経済及び社会の秩序を維持し、及び公共の福祉を確保する緊急の必要がある場合において、国会が閉会中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求めてその措置を待ついとまがないときは、内閣は、金銭債務の支払の延期等の特定事項について、政令（緊急政令）をもって必要な措置ができると定めている（第109条）。

内閣総理大臣が災害緊急事態の布告を発したときは、発した日から20日以内に国会に（国会が開会されていないときはその後最初に召集される国会に速やかに）付議して、布告したことについて承認を求めなければならない（第106条第1項）。この場合、不承認の議決があったとき、国会が災害緊急事態の布告の廃止を議決したとき、又は布告の必要がなくなったときは、速やかに布告を廃止しなければならない（同第2項）。

災害緊急事態の布告があったときは、政府は、災害緊急事態への対処に関する基本的な方針（対処基本方針）を定めることとされている（第108条）。政府業務継続計画では、対処基本方針に、同計画に基づき中央省庁が非常時優先業務を実施すべきことを定めるものとし、各府省等は、内閣総理大臣の指揮監督の下、政府一体となって、災害緊急事態に対処するとしている。

緊急政令で定める緊急措置は、①その供給が特に不足している生活必需物資の配給又は譲渡若しくは引渡しの制限若しくは禁止、②災害応急対策若しくは災害復旧又は国民生活の安定のため必要な物の価格又は役務等の対価の最高額の決定、③金銭債務の支払（賃金、災害補償の給付金その他の労働関係に基づく金銭債務の支払及びその支払のためにする銀行等の預金等の支払を除く。）の延期及び権利の保存期間の延長とされている（第109条第1項第1号～第3号）。

緊急政令と同様の形式の政令は、現憲法下では災害対策基本法によるものが最初とされる<sup>19</sup>。緊急政令について、規定の範囲が広範にわたって国民の基本的な人権全般に及ぶことは、憲法の建前から許されず、本来は、すべて法律で明記しなければならないものとした上で、関東大震災<sup>20</sup>と同等の大災害が発生した際に、経済活動面などについて最小限度の規

<sup>18</sup> なお、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた平成7年12月改正の災害対策基本法において、緊急災害対策本部の設置は、災害緊急事態の布告がなくても、著しく異常かつ激甚な非常災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に、その災害に係る災害応急対策を推進するため特別の必要があると認められるときも可能となった（第28条の2参照）。東日本大震災で設置された同本部は同条に基づくものとして初例となる。

<sup>19</sup> 第39回国会衆議院地方行政委員会議録第13号6頁（昭36.10.26）

<sup>20</sup> 震災による人心の動揺と銀行取付けの発生を考慮して、私法上ノ金銭債務ノ支払延期及手形等ノ権利保存行為ノ期間延長ニ関スル件（大正12年9月7日勅令第404号）が緊急勅令として公布され、即日実施された。その主な内容は、①大正12年9月1日から同月30日の間に支払を要する金銭債務について、東京都、神奈川県、静岡県、埼玉県、千葉県等に住所又は営業所を有する債務者を対象に支払の30日間延期（第1条）、②銀行に対し給料・労銀の支払のため1日100円以下の預金の支払に応ずること（第2条）、③手形等の有価証券の権利保存行為は、それをなすべき時期から30日以内に行うことで効力を有すること（第3条）等とされていた。同勅令は、9月26日に施行期間終了とともに廃止することが閣議決定された。なお、同勅令廃止後の金融機関の預金支払能力を担保する政策が政府・日本銀行により講じられたとされる。（中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会「1923関東大震災報告書（第3編）」（平21.3）128頁以下参照）

制措置を講じていく、現行の法律で補い得ない点、あるいはあらかじめ立法措置を講じておけない点について臨機の措置に応じて政令で必要な事項を規定することは、社会の秩序を維持し国民の生活を確保していく、いわゆる公共の福祉を確保するため最小限度の必要な措置であるとの観点から規定を置いたとされる<sup>21, 22</sup>。

本稿執筆時点で、災害緊急事態の布告、緊急政令の制定のいずれも実績はない。政府は、緊急政令の制定が国会閉会時等に限られており、東日本大震災の発災時は、国会が開会中であつたことに加え、一部に混乱はあつたものの全国的な国民生活及び経済の混乱が生じて国の経済及び公共の福祉に重大な影響が及ぶ事態にまでは至らなかったため、緊急政令の制定の必要がないことに着目して災害緊急事態の布告は行わなかつたとし、阪神・淡路大震災も同様の考え方により災害緊急事態の布告は行わなかつたと答弁している<sup>23</sup>。

「防災対策推進検討会議最終報告～ゆるぎない日本の再構築を目指して～」(平24.7.31)は、帰宅困難者対策や治安維持等の観点から、緊急政令の制定の範囲を拡大する必要がないか、東日本大震災で緊急に法的措置がとられた事例も十分検証した上で、検討すべきであると提言している。

阪神・淡路大震災、東日本大震災を経て、例えば、特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律(平成8年法律第85号)<sup>24</sup>、被災者生活再建支援法(平成10年法律第66号)<sup>25</sup>、災害弔慰金の支給等に関する法律及び被災者生活再建支援法の一部を改正する法律(平成23年法律第100号)<sup>26</sup>、自然災害義援金に係る差押禁止等に関する法律(令和3年法律第64号)<sup>27</sup>などの被災者支援制度、大規模災害からの復興に関する法律(平成25年法律第55号)<sup>28</sup>による復興支援制度、廃棄物の処理及び清掃に関する法律及び災害対策基本法の一部を改正する法律(平成27年法律第58号)<sup>29</sup>による災害廃棄物処理の

<sup>21</sup> 第39回国会衆議院地方行政委員会議録第13号6～7頁(昭36.10.26)

<sup>22</sup> 災害対策基本法第109条第3項において、緊急政令の必要がなくなったときは、直ちに、これを廃止しなければならないとし、第4項において、制定後直ちに、国会の臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求め、かつ、そのとつた措置をなお継続すべき場合には、緊急政令に代わる法律が制定される措置をとり、その他の場合には、緊急政令を制定したことについて承認を求めなければならないとし、さらに、第6項において、緊急政令が、既に廃止又は有効期間が終了したものを除き、国会の臨時会が開かれた日から起算して20日を経過した時若しくはその臨時会の会期が終了した時のいずれか早い時に、又は同項の参議院の緊急集会が開かれた日から起算して10日を経過した時若しくはその緊急集会が終了した時のいずれか早い時にその効力を失うとしている。

<sup>23</sup> 第183回国会参議院災害対策特別委員会議録第4号9頁(平25.5.31)

<sup>24</sup> 特定非常災害が発生した場合における行政上の権利利益に係る満了日の延長、履行されなかつた義務に係る免責、法人の破産手続開始の決定の特例、相続の承認又は放棄をすべき期間の特例、民事調停法(昭和26年法律第222号)による調停の申立ての手数料の特例並びに建築基準法(昭和25年法律第201号)及び景観法(平成16年法律第110号)による応急仮設住宅の存続期間等の特例について定めている。

<sup>25</sup> 自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者に対し、都道府県が相互扶助の観点から抛出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給することを内容としており、10世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村等が制度の対象となっている。

<sup>26</sup> 災害弔慰金、災害障害見舞金、被災者生活再建支援金の差押えを禁止することを内容としている。

<sup>27</sup> 東日本大震災以降、過去5回、災害に関連する義援金の差押えを禁止する法律が制定されてきたが、本法制定により、自然災害の被災者等の生活支援等のため自発的に抛出された金銭を原資として都道府県等の配分基準に従って被災者等に交付される自然災害義援金について、差押禁止措置の一般化が行われた。

<sup>28</sup> 大規模な災害を受けた地域の円滑かつ迅速な復興を図るため、その基本理念、政府による復興対策本部の設置及び復興基本方針の策定並びに復興のための特別の措置について定めている。

<sup>29</sup> ①廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部改正では、災害により生じた廃棄物の処理に係る基本理念及び

特例、阪神・淡路大震災、東日本大震災において特別立法等で講じられていた被災者や被災事業者を対象とした税制上の対応の常設化（平成29年度税制改正）<sup>30</sup>などの措置が講じられた。こうした法律の制定等を通じて制度を準備しておくことは、発災時における即応力の強化につながるものと言えよう。

政府は、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて、緊急災害対策本部の設置要件を緩和し、東日本大震災の教訓を踏まえて、内閣総理大臣の指揮監督の下、政府が一体となって対処するための対処方針の作成、閣議決定を義務付けるなど、所要の見直しを適時に行ってきたとしている。災害緊急事態法制の在り方について不断の見直しを行っていくとともに、いかなる事態にあっても、国民の生命、財産、そして幸せな暮らしを守るため、万全を期していくとしている<sup>31</sup>。

## 5. 主な課題

### （1）国会の業務継続計画の在り方

現在、衆議院、参議院において策定されている業務継続計画は、既述の衆議院事務局業務継続計画、首都直下地震対応参議院事務局等業務継続計画の2計画である。いずれも、首都直下地震が発生した際の各事務局等での業務継続体制を示したものとなっている。

「首都直下地震に係る首都中枢機能確保検討会報告書」（平24.3）では、立法府における今後の業務継続計画の策定について、単なる議院事務局の事業継続に留まらず、議院運営の継続を中心とした業務継続計画を検討する必要があるとの提言がなされている。

各議院の業務継続計画の策定が進まない理由として、バックアップ体制について、国会移転等の議論以降、万一に備えて第二の国会をどこへ置くのかについての議論は進んでいないこと、また、意思決定システムについて、憲法の例外規定をいかに設けるかという問題にもかわり、議論が重ねられていないためとの答弁が過去なされている<sup>32</sup>。

今後、新たな業務継続計画を策定する際は、富士山噴火による降灰や感染症による影響など新たな危機事象にも対応できるよう、幅広い内容を目指すことが期待される。

また、政府からの積極的な情報提供とともに、国会において迅速に審議を進めるなど政府と国会とが相互に求められる役割を果たす中で、被災者支援、復旧・復興支援の早期実施につなげていくことが求められている。国会と政府との相互の取組を明確にする手段として新たな業務継続計画を活用することもできるのではないか。

大規模災害等による緊急事態発生時においても、国民はもとより、国際社会に対しても

---

国、地方公共団体及び事業者等関係者間の連携・協力の責務の明確化、非常災害時の一般廃棄物処理施設の設置、既存の産業廃棄物処理施設の活用に係る手続の簡素化等の措置が、②災害対策基本法の一部改正では、大規模災害に備えた環境大臣による災害廃棄物処理の代行措置等が整備された。

<sup>30</sup> 既存のものとして、所得税における雑損控除や「災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律」（昭和22年法律第175号）による措置があるが、同税制改正で常設化された措置は、①全ての災害に適用される住宅ローン減税の適用の特例等、②被災者生活再建支援法対象災害に適用される住宅の再取得等に係る住宅ローン減税の特例等、③特定非常災害特別措置法対象災害に適用される買換え特例に係る買換え資産の取得期間等の延長、④事業承継税制（相続税・贈与税）における事業継続要件等の緩和など他法令の仕組みを前提とした措置等となっている。

<sup>31</sup> 第198回国会参議院本会議録第4号29頁（平31.2.1）

<sup>32</sup> 第183回国会衆議院災害対策特別委員会議録第9号1頁（平25.5.23）。衆議院事務総長答弁。

我が国の統治機構に対する信頼性をより向上させる観点から、できるだけ早期に、国会運営に視点を置いた業務継続計画の策定・公表が望まれる。

## （２）災害緊急事態の布告と国会をめぐる課題

東日本大震災の際、東北地方太平洋沿岸の市町村では、津波により庁舎が破壊され多くの職員が被災するなど、その機能を喪失する事態が生じた。国会開会中に首都直下地震等が発生した場合には、議員や施設が被災し、本会議が開会できず、必要な法律の制定、予算の議決ができなくなる可能性が生じることが懸念された。

国会開会中の緊急政令の制定はできないとしており、その理由としては、供給不足となった生活必需品の配給などは本来法律で決めるべきところ、そういう法律がない場合に補完する最低限度の措置として、憲法に違反しない範囲内で設けた特例であり、国会との関係で慎重な手続が必要なためとしている<sup>33</sup>。他方、国会での議論では、憲法改正を前提として、大地震など大規模災害により、国会による法律の制定を待つ時間的余裕がない特別な事情がある場合に限り、内閣が、国民の生命、身体、財産の保護のため、その制定後速やかに国会の承認を求めることを条件に政令の制定を認める考え方も示されている<sup>34</sup>。

首都直下地震対応参議院事務局等業務継続計画等には、議員が直接の被災や交通障害等により登院できない事態が生じた場合の対応について触れられていない。多くの議員が在京していないときに首都直下地震等が発生した場合、一定期間、多くの議員が上京できず本会議の開会に必要な定足数を満たせなくなる可能性があることから、常に議員の3分の1が在京するルールの必要性について議論もなされている<sup>35</sup>。他方、議事定足数を満たし本会議の開会が可能であったとしても、多数の議員が登院できない場合にその議員がその場で意思表示ができなくなる事態が生じることとなり課題が残る。

近年、情報通信技術の進展により、画像・映像等を含む大量の情報を遠隔地間で瞬時に送受信することや、オンラインで接続してリアルタイムで映像と音声を送受信し、隔地間で相手と顔を見ながら意思疎通を行うことを可能とする技術とそのための社会基盤が汎用化し、社会生活・日常生活の様々な場面で活用されている。新型コロナウイルス感染症が拡大する中、関係者等が一堂に会するのではなく、遠隔地間でオンラインによる意思疎通に対する関心が高まっている。また、大規模災害発生時に関係者の参集が困難になった場合に備えた活用にも期待が寄せられている。なお、地方議会では、令和4年1月1日時点で、オンライン委員会を35団体が開催し、29団体が試行している<sup>36, 37</sup>。

国会においてもオンライン審議について、衆議院、参議院において議論がなされている。しかし、東京都被害想定では、電力については計画停電が長期にわたり継続する可能性が

<sup>33</sup> 第198回国会参議院本会議録第4号29頁（平31.2.1）

<sup>34</sup> 第198回国会参議院本会議録第4号26頁（平31.2.1）

<sup>35</sup> 第183回国会衆議院災害対策特別委員会議録第9号4頁（平25.5.23）

<sup>36</sup> 総務省「地方議会における委員会のオンライン開催の状況」〈[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichu\\_igyousei/bunken/chihogikai.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichu_igyousei/bunken/chihogikai.html)〉

<sup>37</sup> 新型コロナウイルス感染症対策に係る地方公共団体における議会の委員会の開催方法について（令和2年4月30日総行第117号）を通じて、地方公共団体に周知されている。

あるとし、多くの地域で供給が再開されるのは発災から1か月後とされ、電話やインターネット等の通信については長期間にわたり不通となる可能性があるとしており、大規模災害発生時においてオンライン審議も万能とは言いきれない。オンライン審議の導入に当たっての課題については既に多くの指摘がなされており<sup>38</sup>、更に議論が深められていくことが期待される。

大規模災害発生時において、責任者が不在の場合でも必要な意思決定がなされるよう、職務の代行者を明確にしておくことが求められている。政府については、内閣法（昭和22年法律第5号）第9条、第10条や国家行政組織法（昭和23年法律第120号）第16条第3項において、内閣総理大臣や国務大臣について、日本銀行法（平成9年法律第89号）第22条において、日本銀行総裁について、それぞれ職務代行が定められている。議長は、職務代行者が副議長に限られ（国会法（昭和22年法律第79号）第21条）、政府等の関係者と比較しても過重な負担となる懸念がある。国会における業務継続を確保する観点からも、役員のリスク分担の在り方について議論が待たれる。

### （3）集中する国会関係施設

大規模地震が発生した場合、建物が耐震性を有していても、想定外の事由によりその建物が使用できなくなる可能性がある。そのため、業務継続の観点から代替施設を確保しておくことが求められている。

政府業務継続計画では、首都直下地震発災時の緊急災害対策本部の設置場所として総理大臣官邸が使用できなくなったときの代替拠点として、①内閣府（中央合同庁舎第8号館）、②防衛省（中央指揮所）、③立川広域防災基地（災害対策本部予備施設）が想定されている。中央省庁については、立川広域防災基地周辺を基本に、さいたま新都心等の他の地域に確保することが想定されている。

日本銀行は、金融機関等との間の資金や国債の決済を担う日本銀行金融ネットワークシステム（日銀ネット）のバックアップシステムを大阪に設置し、東京近郊のメインセンターと大容量の専用線で結んでいるほか、取引先はそれぞれセンターと結ぶ形となっている。また、本部機能のバックアップ施設を大阪に確保し、大阪支店及び近隣支店の役職員を投入して確保する体制をとっている<sup>39</sup>。

国会については、首都直下地震緊急対策推進計画において、東京で機能が果たせない場合における対応の検討が求められている。首都直下地震対応参議院事務局等業務継続計画では、議場又は委員会室が使用不能な場合に、議員会館等で本会議、委員会等を開会することを想定して、代替施設として活用可能な施設を複数あらかじめリストアップするとともに、什器、備品、設備等の整備の必要性等についても検討を進めるとしている。また、本院建物が使用不能な場合の代替施設についても国会関係機関の施設を念頭に今後検討を進めるとしている。

衆議院、参議院とも、東京都千代田区永田町に所在し、地方支分部局はない。国立国会

<sup>38</sup> 例えば、参議院での議論については、「参議院改革協議会報告書」（令4.6）を参照されたい。

<sup>39</sup> 日本銀行「災害発生時における日本銀行の業務継続体制の整備状況について」（平15.7.25）参照

図書館は、本館が東京都千代田区永田町、国際子ども図書館が東京都台東区上野公園、関西館が京都府相楽郡精華町のけいはんな学研都市に所在している。国会関係施設がほぼ特定の場所に集中している結果、国会職員も一都三県にほとんどが居住している。

東京都被害想定では、大規模に木造住宅密集地域がある区部西部から南西部や区部東部では、建物倒壊の発生や火災延焼被害を受けやすいとしている<sup>40</sup>。また、湾岸部の埋立地にあるタワーマンションでは、エレベーターの停止による閉じ込め等の被害や液状化等に起因するライフライン等の被害の結果、日常生活に戻るまでに長い時間を要するとしている。さらに、災害直後から緊急車両の通行を確保する緊急輸送道路の啓開は数日で完了し1週間後から生活道路も含めて啓開が進められる一方、鉄道路線では、復旧完了区間から順次運行が再開されるものの、橋脚などの大規模被害や線路閉塞、車両脱線等が発生した場合は復旧までに1か月以上かかる可能性があるとしている。

これを踏まえると、参集要員<sup>41</sup>であっても必ずしも想定どおりに参集できるとは限らず、国会近隣に宿舎を確保するなど一定程度の職員が確実に参集できる体制の強化が望まれる。一方、十分な人員が参集できず、業務に精通した者が当該業務に従事できない場合に備えて、マニュアルの内容を極力詳細に記述することにより、要員の代替性を高めている省庁もあるとされ<sup>42</sup>、国会でも参考になるものと思われる。他方、地方公共団体の議会事務局の協力を得られるようにすることも考えられるのではないかと。

将来的に、オンライン審議が導入されることとなった場合、国会の業務継続の観点から、他所への代替システムの確保や隣接している衆議院と参議院をそれぞれ別の場所に置くことなどを考えることもできるのではないだろうか。

#### （４）参集要員用宿舎の確保の必要性

中央省庁業務継続ガイドラインにおける業務影響度分析では、初動の最初の評価の区切りとして3時間が例示されており、多くの省庁の業務継続計画においても、概ね3時間以内に災害対策本部の設置や情報発信等の初動対応を行うとされている。そのため、官署から徒歩3時間以内（時速2kmとして、概ね6km以内）の距離圏に、参集要員用の宿舎が確保されることが必要とされている。

これを踏まえて、参集要員用宿舎は、霞が関又は防衛省より6km圏内の宿舎のうち、危機管理用宿舎など参集要員用宿舎とすることがなじまないものを除き21の合同宿舎が指定されている。その運用については、参集要員の入居者数等の低下が続く省庁等に対しては宿舎の返還を要請し、返還を受けた宿舎は参集要員を入居させることを前提に他省庁等へ割り当てることとされている。参集要員用宿舎には国会職員にも割り当てがある<sup>43</sup>。

<sup>40</sup> なお、前回想定公表時（平24.4.18）と比較して、特定緊急輸送道路沿道建築物の耐震化率が81.3%→91.6%、住宅の耐震化率が81.2%→92.0%、木造住宅密集地域が約16,000ha→約8,600ha、不燃領域率（整備地域）が58.4%→64.0%等、この10年間で耐震化、不燃化対策が進み、防災力が強化されたとされる。

<sup>41</sup> 首都直下地震対応参議院事務局等業務継続計画では、非常時優先業務に従事する職員であり、地震発生後は原則として参集要員のみで業務を遂行するとしており、原則として勤務する本院建物から20km以内に居住する職員の中から指定することとしている。

<sup>42</sup> 前掲注15 43頁参照

<sup>43</sup> 中央省庁のBCP用宿舎の取扱いについて（令和2年6月30日財理第2270号）、財務省理財局「国有財産レ

令和2年9月1日時点で、各省庁の参集要員5,793人のうち、約6割に当たる3,575人が6km圏外に居住しているとされる。大規模な災害が頻発し、災害等への対応力の向上が求められる中、参集体制を確保するための具体的な検討を進めるべきであり、まずは中央省庁を中心とした東京23区における参集要員用宿舎の確保を早急に進めるべきであるとの指摘がなされている<sup>44</sup>。

#### (5) 民間企業、地方公共団体における業務継続計画の策定促進

令和3年度調査における事業継続計画の策定済企業の割合は、大企業が70.8%、中堅企業が40.2%となっている<sup>45</sup>。政府は、令和7年度までに事業継続計画の策定割合を大企業100%、中堅企業50%とする目標を掲げている<sup>46</sup>。

業種別にみると、金融・保険業が81.6%と最も高く、次いで情報通信業が55.6%、建設業が52.8%、運輸業・郵便業が49.0%となっている。一方、宿泊業、飲食サービス業が15.6%、小売業30.5%と低い<sup>47</sup>。特に宿泊業については、新型コロナウイルス感染症の感染拡大下で災害が発生した場合に通常の場合より多くの避難所が必要とされることから、ホテル・旅館等の避難所としての活用が期待されており、内閣府（防災担当）「新型コロナウイルス感染症対策としての災害時の避難所としてのホテル・旅館等の活用に向けた準備について」

（令2.4.28事務連絡）等において周知が図られている。そのため、アフターコロナ時代における地域活性化と観光産業に関する検討会<sup>48</sup>「アフターコロナを見据えた観光地・観光産業の再生に向けて～稼げる地域・稼げる産業の実現～（最終とりまとめ）」（令4.5）においても、発災時における被災者等の安全を確保するため、避難所等となる一定の宿泊施設を対象に事業継続計画の策定を促す必要性が提言されている。

事業継続計画を策定する予定がないとする理由として、全体では「策定に必要なスキルやノウハウがない」（38.8%）、「策定する人材が確保できない」（38.2%）が上位を占めており、特に宿泊業、飲食サービス業では「策定する人材が確保できない」（64.0%）、「策定に必要なスキルやノウハウがない」（55.9%）となっており<sup>49</sup>、策定人材の育成や技能の向上を促す取組が重要となる。

他方、地方公共団体の業務継続計画については、都道府県が全て策定済であり、市町村が97.2%に相当する1,693団体で策定済となっている。また、業務継続計画に定めるべき重

---

ポート」（令3.8）参照

<sup>44</sup> 「行政財産の未来像研究会報告書」（令3.11）参照。同研究会は、「今後の国有財産の管理処分の方針について（令元.6.14財政制度等審議会答申）」において指摘された行政財産の課題への対応の方針を議論するとともに、「新しい働き方」、「脱炭素社会の実現」などのテーマに関連した行政財産の新しい課題について検討するため、財務省に設置されたものであり、学識経験者等で構成されている。

<sup>45</sup> 内閣府（防災担当）「令和3年度企業の事業継続及び防災の取組に関する実態調査」（令4.3）6頁

<sup>46</sup> 国土強靱化年次計画2022（令4.6.21国土強靱化推進本部決定）

<sup>47</sup> 前掲注45 7頁

<sup>48</sup> 観光産業の中核をなす宿泊業及び旅行業については新型コロナウイルス感染症の感染拡大以前から、生産性の向上や旧来型の事業モデルからの転換等といった様々な課題が存在しているところであり、アフターコロナを見据え、こうした課題への対応も含めて観光を通じた地域活性化と観光産業の強化に関する検討を行うため、観光庁に設置されたものであり、観光関連事業者、学識経験者等で構成されている。

<sup>49</sup> 前掲注45 85、87頁

要6要素（①首長不在時の明確な代行順位及び職員の参集体制、②本庁舎が使用できなくなった場合の代替庁舎の特定、③電気、水、食料等の確保、④災害時にもつながりやすい多様な通信手段の確保、⑤重要な行政データのバックアップ、⑥非常時優先業務の整理）について、6要素全て策定済は、都道府県が87.2%である一方、市町村が35.2%にとどまっている。特に、市町村は、5要素が31.3%、4要素が16.1%、3要素以下が17.4%であり計画内容の一層の充実が求められている。なお、応援職員の受入など受援に関する規定は、都道府県が95.7%に相当する45団体、市町村が59.1%に相当する1,029団体で策定済となっている<sup>50</sup>。市町村における業務継続体制の更なる強化の観点から早期に全市町村での受援に関する規定の策定が求められる。

## 6. おわりに

近年、気候変動等の影響により、自然災害が激甚化・頻発化している。地球温暖化が進行していった場合、激しい雨の増加や日本付近における台風の強度の強まりが予測されている。令和元年房総半島台風では、千葉県において暴風に伴い長期にわたり大規模な停電被害が発生し災害救助法（昭和22年法律第118号）の適用に至った。同様の現象が都心で発生した場合、首都中枢機能の停止に直結する事態となりかねない。

自然災害の激甚化・頻発化に伴い、災害に伴う業務の中断を最小限にするとともに、早期に復旧することにより、我が国の社会、経済への影響を最小限に食い止めることがより重要となる。その取組を具体化するものとして、業務（事業）継続計画に求められる役割が大きくなっていくものと思われる。そのため、業務（事業）継続計画については、その策定を促していくとともに、計画内容についても不断の見直しを行い、実効性を高めていくことが求められる。

ところで、大規模災害発生時は、国の経済や社会の秩序の維持が求められる一方、国民の負担にも配慮した施策が講じられる必要がある。国会においては、災害復旧や被災者支援に必要となる法律や予算の早期成立に加えて、政府との議論を通じて国民の要望を的確に反映した施策を実現させていくことも求められている。首都直下地震や富士山噴火などにより国会が直接被災した場合においても、国会に求められる役割を果たせるよう、業務継続体制の強化に向けて議論が深められていくことが期待される。

（むらた かずひこ）

---

<sup>50</sup> 消防庁「地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果」（令4.3.30）。数値はいずれも令和3年6月1日現在。